

Hanne Cecilie Kavli

# **Hva er det med Oslo?**

## **Fra måling av resultater til måling av kvalitet**



Hanne Cecilie Kavli

## **Hva er det med Oslo?**

Fra måling av resultater til måling av kvalitet

© Fafo 2010  
ISSN 0804-5135

# Innhold

Forord .....	4
Innledning .....	5
Hva finnes allerede av datakilder og registreringssystemer? .....	5
Hva er et godt resultat? Tallenes (uklare) tale .....	7
Hvordan kan bydelene følge sitt arbeid tettere? .....	9
Avslutning.....	12
Litteratur .....	13
Øvrige referanser .....	13

## Forord

Oslo er Norges største bosettingskommune for flyktninger og innvandrere. I 2009 hadde Oslo kommune vedtak om bosetting av 300 personer, hvorav drøyt 200 hadde rett og plikt til introduksjonsprogram. Samtidig presterer Oslo under gjennomsnittet med hensyn til deltakernes overgang til arbeid og/eller utdanning. Bakgrunnen for dette prosjektet var et ønske om å bedre resultatene i introduksjonsprogrammet gjennom å utvikle et styringsverktøy for virksomheter med oppgaver og roller i introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere i Oslo. Beskrivelsen av verktøyet skal omtale mulige indikatorer for måloppnåelse og datakilder som bydelene kan bruke. Målsettingen er at styringsverktøyet skal kunne utvikles slik at det egner seg til å lage periodiske resultatvurderinger i henhold til målene for introduksjonsordningen.

Prosjektet er initiert av Oslo kommune ved byrådsavdeling for kultur og utdanning og finansiert av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. For meg som har fulgt introduksjonsprogrammet fra forsøksvirksomheten på slutten av 1990-tallet, har det vært svært interessant å drøfte med ulike aktører hva som kan og bør måles for å få et bedre grep om hva vi kan si er gode eller dårlige resultater i Oslos bydeler. Jeg er takknemlig for alle de innspillene jeg har fått fra ansatte ulike steder i Oslo kommunes apparat for mottak og integrering av flyktninger og innvandrere. Jeg har også dratt stor nytte av den kunnskapen som er blitt delt gjennom Fafos pågående evaluering av Krafttak for norskopplæring, finansiert av Utdanningsetaten i Oslo kommune. Sist, men ikke minst, takk også til prosjektets initiativtaker, Toralv Moe, som har bidratt med konstruktive innspill under hele prosessen. Eventuelle feil som fortsatt måtte gjenstå, er mitt ansvar.

Oslo, februar 2010  
Hanne Cecilie Kavli  
Prosjektleder, Fafo

## Innledning

Oslo har ikke ett introduksjonsprogram, men mange. I noen av bydelene er resultatene gode, i andre dårlige. I alle de målingene som er gjort, kommer imidlertid Oslo samlet sett dårligere ut enn landsgjennomsnittet. Hensikten med dette notatet er ikke å evaluere Oslos innsats og peke på hva som er bra eller dårlig – det er et omfattende og viktig prosjekt i seg selv. Et første skritt på veien til et bedre resultat, er imidlertid gode parameter å måle etter. Hva fungerer i den enkelte bydel, og hva fungerer ikke? I dette notatet starter vi på arbeidet med å skaffe en oversikt over hva slags informasjon som finnes om introduksjonsprogrammet i Oslo, hvordan det kan brukes mer aktivt som styringsinformasjon i den enkelte bydel og på hvilke områder eksisterende register kan eller bør utvikles videre.

Prosjektet er gjennomført som et kort utredningsoppdrag og er ment å være et utgangspunkt for videre arbeid. Første del gir en kort presentasjon av hvilke registre som finnes for deltakere i introduksjonsordningen og som per i dag fylles ut av bydelene eller samarbeidende etater. Dernest presenteres en kort veiledning i hva tidligere forskning har funnet om hvilke egenskaper ved deltakerne som erfaringsvis samvarierer med høy – eller lav – overgang til arbeid og utdanning. Hensikten er å illustrere at sammensetningen av deltakerne er viktig for å vurdere om resultatet er godt eller dårlig. Variasjoner i måloppnåelse mellom bydeler kan handle om flere ting enn kvaliteten på introduksjonsarbeidet. Til sist rettes søkelyset mot hvordan dagens register kan utvikles videre, slik at de favner flere sider av bydelens arbeid med introduksjonsprogrammet.

## Hva finnes allerede av datakilder og registreringssystemer?

Arbeidsmetoder og resultater i introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger og innvandrere har vært fulgt tett opp av både departement og direktorat helt siden programmet ble prøvet ut i en rekke forsøksprosjekter på slutten av 1990-tallet. I dag finnes det flere nasjonale registre som har vært viktige for å følge utviklingen av resultater, i tillegg til en årlig monitor for introduksjonsordningen, som publiseres av Statistisk sentralbyrå.

- **System for KOMmune-STat-RApportering (KOSTRA)** er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Informasjon om kommunale tjenester og bruk av ressurser på ulike tjenesteområder registreres og sammenstilles. Data om deltakelse i Introduksjonsprogrammet innhentes av Statistisk sentralbyrå gjennom KOSTRA-systemet og skjema 11b «Registreringsskjema for introduksjonsstønad». Det rapporteres inn årlig fra alle kommuner som har deltakere i introduksjonsprogram. Skjemaet kartlegger for hver deltaker demografiske bakgrunnsvariabler, start- og stoppdato for deltakelse, kursaktivitet, status ved utgangen av året samt mottatt introduksjonsstønad. Med utgangspunkt i dette datamaterialet publiseres det årlig statistikk over deltakelse i introduksjonsprogrammet i forbindelse med KOSTRA-publiseringsen 15. juni på [www.ssb.no/kostra/](http://www.ssb.no/kostra/).
- **Nasjonalt introduksjonsregister (NIR)**. NIR ble etablert 1. september 2005 for å gi kommunene og utlendingsforvaltningen oversikt over rettigheter og plikter for personer som hører inn under lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne

innvandrere. NIR gir kommunene tilgang til informasjon om den enkelte deltaker via Datasystem for utlendings- og flyktningsaker (DUF). NIR er en mer omfattende registrering enn KOSTRA-skjema 11b og inneholder langt flere kategorier av programinnhold enn det vi finner i KOSTRA. Kodeverket i NIR finnes nedlastbart fra IMDIs hjemmesider. <http://www.imdi.no/no/Kunnskapsbasen/Innholdstyper/Brosjyrer/2007/Teknisk-dokumentasjon-om-NIR/>

- **Monitor for introduksjonsordningen (Statistisk sentralbyrå).** Hensikten med Monitoren er å følge opp og beskrive tidligere deltakere i introduksjonsordningen og deres deltakelse i arbeidslivet. Rapporten er i skrivende stund publisert i 2007, 2008, og 2010 og gir en presentasjon basert på kohorter av deltakere. I den siste foreliggende rapporten følges 2007-kohorten, altså de som gikk ut av programmet i 2007, og deres relasjon til arbeidsmarkedet på referansetidspunktet november 2008. På sikt er tanken at Monitoren skal bygge på Nasjonalt introduksjonsregister (NIR). Foreløpig har imidlertid kvaliteten på dette registeret vært for dårlig, og analysene er derfor gjennomført på grunnlag av kommunenes KOSTRA-rapportering. Styrken ved Statistisk sentralbyrås Monitor er at koblingen til andre offentlige registre gjør det mulig å følge tidligere deltakere i introduksjonsordningen over tid og på en systematisk måte. Ulempen er at det tar tid før kommunene får informasjon om sine resultater, og at KOSTRA-skjemaet som rapporteringen fortsatt bygger på, er lite detaljert. Monitoren rapporterer dessuten tall for Oslo kommune samlet og gir ikke bydelvis oversikter.

Oslo kommune har i tillegg flere egne registre som på ulikt vis sammenfatter informasjon om deltakere i introduksjonsordningen.

- **SITS (Utdanningsetaten).** Dette registeret (Elevbehandlingssystemet) har fra januar 2007 oversikt over eksamensresultater, timeforbruk, kurstype, lærested og enkelte individkjenne-tegn for alle elever som har vært eller er i norskopplæring i Oslo voksenopplæring. I tillegg finnes det noe informasjon om elever som startet tidligere enn januar 2007. Dataregisteret omfatter i overkant av 22 000 personer. For elever som startet i undervisning før 2007 og som ikke har vært oppmeldt til eksamen i 2007 eller seinere, er opplysningene imidlertid mangelfulle. Det har vært nedlagt et omfattende arbeid for å gjøre SITS kompatibel med NIR, og dette ser nå langt på vei ut til å være på plass.
- **Socio (Helse- og velferdsetaten)** ble anskaffet i 2006, er Oslo kommunes eget system og har i prinsippet to formål. For det første å håndtere innkrevingen av det statlige integreringstilskuddet for flyktninger som bosetter seg i Oslo. For det andre å støtte integreringsprosessen i bydelene gjennom å være et system for saksbehandling, vedtak, oppfølging og kontroll av aktiviteter, og utbetaling av introduksjonsstønad til deltakere i introduksjonsprogram. Registeret har foreløpig ikke på plass en oppfølging av resultater i form av overgang til arbeid eller ordinær utdanning blant deltakerne ut over de resultatene som skal innrapporteres til KOSTRA. Socio brukes som utgangspunkt for å fylle ut KOSTRA-skjemaet<sup>1</sup>, men kommuniserer foreløpig ikke med utdanningsetatens SITS. Det er en prosess på gang for å gi Oslo kommune innsyn i SITS og på den måten en mer detaljert oversikt over deltakerne i voksenopplæringen og innholdet i deres kvalifisering. Socio er foreløpig heller ikke koblet opp mot NIR, noe som leder til mye dobbeltregistreringer og lav prioritering av (detaljert) utfylling av NIR i bydelene.

<sup>1</sup> KOSTRA-data trekkes ut fra Socio til en egen fil som deretter sendes kryptert til Statistisk sentralbyrå.



Som det framgår av opplistingen finnes det flere og delvis overlappende registreringer knyttet til deltakelse i introduksjonsordningen. Per i dag fyller derfor bydelene ut den samme informasjonen flere ganger for hver enkelt deltaker, men i ulike skjemaer, på ulike måter og i ulike datasystemer. Naturlig nok prioriteres dette arbeidet høyere jo tettere på kommunens egne behov skjemaet er. Målsettingen er at kommunale systemer som Socio skal kommunisere med NIR, men dette er foreløpig ikke på plass i Oslo. Dette er en av årsakene til at NIR foreløpig ikke utfylles optimalt fra kommunene og bydelenes side. Socio har en konkret funksjon for bydelen både for å hente inn integreringstilskudd og for å betale ut introduksjonsstønad. Utfylling av NIR har foreløpig ingen slike konsekvenser, og insentivene til å fylle ut nok et skjema i det som for mange utvilsomt er en travel hverdag, er dermed ikke høy.

## Hva er et godt resultat? Tallenes (uklare) tale

Hvem som kan vise til gode resultater i introduksjonsprogrammet handler ikke bare om kommunens eller bydelens innsats, men også om egenskaper ved deltakerne i programmet og den mer generelle arbeidsmarkedssituasjonen i den regionen der deltakerne skal søke arbeid. Først noen kommentarer knyttet til betydningen av individuelle egenskaper ved deltakerne. Gjennomgangen bygger på funn fra Statistisk sentralbyrås monitor for introduksjonsordningen (Mathisen 2007, 2008; Statistisk sentralbyrå 2009; Henriksen og Kraakenes 2010), Fafos og Institutt for samfunnsforskningens evalueringer av introduksjonsordningen (Djuve et al. 2001; Lund 2003; Kavli 2004; Kavli et al. 2007) og Integrerings- og mangfoldsdirektoratets evaluering av resultater i 2007 (IMDi rapport 7-2008). Samtlige refererte arbeider er gratis og kan lastes ned fra hjemmesidene til Statistisk sentralbyrå, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet eller Fafos.

- **Kjønn.** Menn har vesentlig høyere sannsynlighet for overgang til arbeid enn kvinner, spesielt blant unge voksne. Kjønnforskjellen i overgang til utdanning er imidlertid minimal. Omsorg for små barn har ulik betydning for kvinner og menn. Enkelte studier tyder på at overgangen til arbeid er større for menn med forsørgeransvar enn for de uten. For kvinner er det omvendt – sannsynligheten for å være i arbeid synker i den fasen barna er små. Dette har også betydning for variasjoner i kvinners og menns deltakelse i introduksjonsprogrammet, både kontinuiteten i kvalifiseringen og sjansen for å være i arbeid etter endt kvalifisering. En høy andel kvinner, spesielt dersom de har omsorgsansvar for små barn, vil dermed statistisk sett gå sammen med noe lavere overgang til arbeid. Samtidig er det studier som tyder på at det å ha barn kan øke motivasjonen for å delta i kvalifisering, forutsatt at det er lagt til rette med barnetilsyn. Årsaken til at overgangen fra kurs til arbeid er lavere for kvinner enn for menn kan dermed også handle om kvaliteten på kvalifiseringsarbeidet og om hva bydelen har greid å legge til rette for.
- **Alder.** De fleste deltakerne i introduksjonsprogrammet er hva vi kan kalle «unge voksne». I 2008 var over halvparten av deltakerne mellom 26 og 35 år. Yngre deltakere går over i arbeid og utdanning i større grad enn eldre. Aldersavgrensingene kan gjøres på ulikt vis, men hovedtendensen er den samme. Andelen som er registrert verken under utdanning, i arbeid eller i arbeidsmarkedsrettede tiltak øker også jo eldre den tidligere deltakeren er. Selv om deltakerne i introduksjonsprogrammet i hovedsak er unge, kan likevel sammensetningen av deltakere i en enkelt bydel være annerledes. Slike variasjoner kan ha stor betydning

for resultatene, fordi selv små forskjeller gir store statistiske utslag dersom antallet som analyseres er lavt.

- **Landbakgrunn.** Blant de største deltakerlandene i introduksjonsprogrammet (i siste monitrorapportering) varierer andelen som er kommet i arbeid eller utdanning fra 43 (Irak) til 76 (Afghanistan) prosent. Resultatene varierer som nevnt mellom menn og kvinner, men i ulik grad for deltakere fra ulike land. Blant deltakere fra Russland, Liberia og Iran var kjønnsforskjellen i overgang til arbeid eller utdanning relativt liten i 2007. Blant kvinner fra Irak og Somalia var forskjellene mellom menn og kvinner langt mer omfattende.

Deltakernes landbakgrunn har alltid vært en viktig faktor i analyser av resultater. Samtidig er det et poeng at sammensetningen av nyankomne vil kunne endre karakter relativt raskt og dermed også deres behov og resultater i programmet. For eksempel er det et sammenfall i 2007 mellom den høye overgangen til arbeid blant afghanere og at 77 prosent av deltakerne med afghansk bakgrunn var menn. At menn dominerer i den første bølgen av innvandrere fra et «nytt» land, er ikke uvanlig. Når kvinner kommer etter for å gjenforenes med sin partner, vil sammensetningen av landgruppen endre seg – så også resultatene og behovene for tilrettelegging.

- **Utdanningsnivå.** Hvor mye, og hva slags utdanning deltakerne har, er viktig for å forstå både resultater og behov for tilrettelegging av kvalifiseringen. Samtidig er dette et av de områdene hvor tilgjengelig statistikk er mest usikker. Av den grunn mangler vi god kunnskap om hvordan utdanningsnivå påvirker sjansen til å være i arbeid blant tidligere deltakere i introduksjonsprogram. Evalueringene av introduksjonsprogrammet i Norge bygger først og fremst på den informasjonen deltakerne selv har gitt om sin utdannings- og arbeidserfaring. Disse analysene tyder på at veien til arbeid er lengst for de helt uten utdanning og for de med høyere utdanning. For mellomkategorien – for eksempel personer med yrkesfaglig bakgrunn – kan overgang til arbeid gå raskere.
- **Helse.** Nesten samtlige kommuner som bosetter flyktninger vil oppleve at en eller flere av deltakerne i introduksjonsprogrammet har helseproblemer. Terskelen for å innlemmes i programmet er satt relativt lavt, og deltakere med helseproblemer løftes ofte fram som en av de gruppene det er vanskeligst å tilpasse program for. Informasjon om deltakernes helse finnes imidlertid i liten eller ingen grad tilgjengelig gjennom dagens registre. Dermed blir det vanskelig å ta systematisk hensyn til helsesituasjonen hos den enkelte bydels deltakere når man skal vurdere resultatene.
- **Flyttere.** Oslo har den klart største tilflyttingen av deltakere av alle fylker. Det har i flere sammenhenger blitt reist spørsmål om dette påvirker resultatene av Oslos introduksjonsprogram. Det er imidlertid lite som tyder på at flytting har en stor effekt på sysselsettingen. I korte trekk viser Statistisk sentralbyrås monitor at menn som flytter noe oftere finner arbeid enn menn som blir. For kvinner er det motsatt.
- **Kombinasjoner av egenskaper.** Isolert sett kan vi plukke ut én og én egenskap og analysere om akkurat denne egenskapen øker sjansen for at deltakeren finner arbeid etter endt program eller ikke. I realiteten er det jo slik at deltakere i introduksjonsprogrammet, som alle andre, har kombinasjoner av egenskaper. Ulike kombinasjoner av egenskaper gir ulike muligheter og ulike utfordringer. En høy andel kvinner i bydelens program tilsier ikke lavere overgang til arbeid dersom dette er unge kvinner uten egne barn, eller noe eldre kvinner som er ferdige med småbarnsfasen. Og en høy andel unge menn kan tilsynelatende borge

for høye andeler over i arbeid eller utdanning, men ikke dersom helsetilstanden til denne gruppen av unge menn er dårlig.

Kjennetegn ved de som deltar i introduksjonsprogram er en viktig referanseramme for å vurdere om den enkelte bydels resultater er gode eller mindre gode. Arbeidsmarkedskonjunktorene vil også være vesentlige. Det er få kvalifiseringsprogram som virker mer effektivt enn en oppgangskonjunktur som den Norge nettopp har vært igjennom. Og omvendt vil det være tilsvarende vanskelig å kvalifisere nyankomne inn i et arbeidsmarked med mindre etterspørsel etter arbeidskraft. Samtidig er det vanskelig for bydelene å gjøre noe med både egenskaper ved deltakerne og arbeidsmarkedskonjunktorene. Handlingsrommet ligger i hvordan introduksjonsarbeidet er organisert og satt i verk – i Oslo og i den enkelte bydel.

Som gjennomgangen over viser, vil et sluttresultat som rapporteres kun som overgang til arbeid eller utdanning ikke favne bredden i den innsatsen som gjøres både av deltakere og programrådgivere innenfor introduksjonsordningen. Et godt resultat for én, er dårlig for en annen. Dette fanges i dag i liten grad opp av de generelle rapporteringene. Følgelig er det også vanskelig å vite hvor en skal begynne å lete etter årsaken til det som framstår som dårlige resultater. Handler det om deltakerne og kjennetegn ved dem, handler det om arbeidsmarkedet og tilgangen på arbeidsplasser eller handler det om hvordan kvalifiseringsarbeidet i introduksjonsordningen drives? På dette siste området får bydelene i dag lite input fra de registrene som fylles ut. I det siste avsnittet skal jeg derfor trekke fram noen forslag til registreringer som kan gi et noe bredere tilfang for å forklare og forstå variasjon i resultater og identifisere forbedringsmuligheter.

## Hvordan kan bydelene følge sitt arbeid tettere?

Oslo kommune har et overordnet mål om å forbedre resultatene for introduksjonsordningen. For å følge utviklingen over tid er det derfor en del av oppdraget å foreslå indikatorer for måloppnåelse i introduksjonsprogrammet også ut over det som allerede dokumenteres om hvor stor andel av deltakerne som går fra program til arbeid eller ordinær utdanning. Utviklingen av slike indikatorer er viktig, slik at tiltak kan settes inn ved behov på rett sted og til rett tid. Samtidig er det vesentlig at indikatorene er utformet på en slik måte at de (1) lar seg dokumentere uten for omfattende rapporteringskrav ut over de som allerede er etablert for introduksjonsordningen og (2) favner en kombinasjon av innhold i kvalifiseringen, varighet på kvalifiseringen og resultater også på delmål, ikke bare sluttmaal, (3) i størst mulig grad er robuste for tilfeller av «strategisk svaring» fra kommunene og (4) favner oppgavene til ulike aktører innenfor programmet. Med dette som utgangspunkt er ulike aktører bedt om å tenke høyt rundt hvilke elementer det er viktig å følge for å få informasjon ikke bare om *hvordan* det går, men også innspill til hvorfor resultatene er gode eller dårlige.

Et spørsmål som ofte reises når kvalifiseringstiltak skal evalueres, er om det har skjedd en siling av deltakere inn i tiltaket. Altså – at noen, ofte de med dårligst utgangspunkt, ikke får tilbud om program. Dersom det finnes kommuner – eller bydeler – som er mer restriktive med å tilby program enn andre, vil det kunne virke positivt inn på deres statistikk over overgang til arbeid og/eller utdanning. Innenfor introduksjonsprogrammet ser det ikke ut til at det foregår noen omfattende «siling» av deltakere (Mathiesen 2007 og 2008; Henriksen og Kraakenes 2010), men det kan likevel være variasjoner her mellom bydelene. En relativt

enkel indikator for bydelene å rapportere er derfor *hvor stor andel av rett og pliktgruppen som sluses inn i program.*

*Hvilke typer deltakere en bydel har*, kan også følges på andre måter enn ved å se på innslusingen i program. Deltakernes oppholdsstatus kan være relevant, fordi kvinner som sluses inn i introduksjonsprogram etter å ha blitt gjenforent med partner/ektefelle, ofte er i en situasjon der barnefødsler er blitt utsatt i påvente av gjenforeningen. Når mann og kone igjen er sammen, er det både mange som får «forsinkede» barn og som ønsker å tilbringe mye tid sammen med familien. Dette kan gi særegne utfordringer knyttet til tilretteleggingen av introduksjonsprogrammet og er derfor en relevant kilde til informasjon om deltakergruppen for hver enkelt bydel, i tillegg til kjønnsfordeling, alder, landbakgrunn og utdanningsnivå.

Hvordan introduksjonsprogrammet er organisert, forankret og ledet, varierer betydelig mellom Oslos bydeler. Det mangler også forskningsbaserte resultater som kan si noe om hva slags type – eller typer – organisering som er mest effektiv. Å etablere indikatorer på dette nivået er dermed neppe noen farbar vei. Derimot er det mye som tyder på at programrådgivere med ansvar for svært mange deltakere har større utfordringer enn programrådgivere som følger opp færre. En indikator som berører bydelens organisering av programmet er dermed *hvor mange deltakere hver programrådgiver har oppfølgingsansvar for*. Nå kan både bydeler og kommuner selvsagt velge å fordele ansvar for deltakere etter hvor stort oppfølgingsbehov den enkelte har. Slik sett kan en programrådgiver med 6 deltakere være like travel som en med ansvar for 26. Samtidig vet vi fra tidligere undersøkelser av introduksjonsprogrammet at for mange deltakere per rådgiver har vært og er en utfordring flere steder. En slik indikator for Oslos bydeler kan dermed fungere som en av flere mulige forklaringer eller steder å lete, dersom resultatene er dårligere enn forventet.

Flere av informantene tar opp behovet for å legge inn mer utfyllende informasjon om innholdet i kvalifiseringen ut over de mulighetene som eksisterer i dag. En del av de tingene som etterspørres ligger allerede i NIRs kodeverk, men ikke alt. Et tema som reises av flere er *hva annet enn norskundervisning deltakerne tilbys tidlig i kvalifiseringsløpet*. I noen bydeler inneholder introduksjonsprogrammet kun norskundervisning i en lang periode, noe som gjør det vanskelig å fylle lovens krav om fulltidsprogram. Registrering av når kombinasjonsløp med norsk og praksis eller norsk og andre typer kurs legges inn i den enkeltes kvalifiseringsløp, er derfor noe som med fordel kan følges tettere. I forlengelsen av at introduksjonsprogrammet fordrer samarbeid mellom ulike offentlige aktører, etterlyser flere også muligheten for å legge inn informasjon om hvilke offentlige aktører som er involvert, med hva slags tilbud og når.

*Hvor lang tid deltakeren har vært i programmet før han eller hun avbrøt eller avsluttet*, er også et relevant mål å følge. I noen tilfeller slutter deltakere i programmet før tiden er oppbrukt, fordi de har fått tilbud om lønnet arbeid. I andre tilfeller kan sluttårsaken ligge i programmets kvalitet eller i deltakerens situasjon utenfor programmet. Uansett vil endringer i hvor lenge deltakerne i snitt bruker, eller hvor stor andel som forlater programmet før tiden er omme, kunne fungere som en varselampe.

Målsettingen for introduksjonsordningen er at flest mulig skal komme i arbeid, utdanning og kunne forsørge seg selv. Vi vet, både fra Fafos evalueringer av ordningen og fra Statistisk sentralbyrås Monitor for introduksjonsordningen, at tilknytningen til arbeidsmarkedet kan være svak for de tidligere deltakerne. Mellom annet er forekomsten av mellomlang og kort deltid omfattende. Dette påvirker selvsagt muligheten for å være selvforsørget, og har trolig også betydning for motivasjonen til å stå i arbeid over tid, dersom man likevel er avhengig av supplerende sosialhjelp og mulighetene til en mer stabil tilknytning til arbeidslivet oppfattes som dårlige. *Å bruke informasjon om overgang til type arbeid – i betydningen stillingsbrøk*

– ville gi et mer differensiert bilde av hvor «godt» resultatet av introduksjonsarbeidet har vært på kort sikt.

En relativt høy andel av de som deltar i introduksjonsordningen mangler deler av grunnopplæringen. For noen legges derfor manglende fag inn som komponenter i introduksjonsprogrammet, og *et resultatmål kunne være om deltakeren har fått de fagene han mangler for å ha en godkjent grunnskoleutdanning.*

Overgang til arbeid og ordinær utdanning er det viktigste resultatmålet vi har. Det er likevel ikke slik at alle krysser denne målstreken. De aller fleste sluses inn i introduksjonsordningen – også de som har lang vei å gå før de (eventuelt) kan få lønnet arbeid. Noen er ikke aktuelle for arbeidslivet selv på lenger sikt. I enkelte bydeler og for noen programrådgivere vil slike deltakere ta opp mye tid, og det er rimelig å følge også noen mulige utfall av dette arbeidet. *Et utfall er den avklaringen som ligger i overgang fra kvalifisering til varige trygdeytelser, spesielt uførestønad.* Dette er i mange tilfeller en såpass lang prosess at få vil nå en slik avklaring i løpet av introduksjonsperioden. Å ha startet prosessen for de deltakerne dette er relevant for, er likevel et viktig avklaringsmål. *Dersom inntektssikringen kun er sosialhjelp ved avsluttet program,* kan dette være et tegn på at nettopp arbeidet med å legge til rette for en planmessig overgang fra introduksjonsprogrammet til annen nødvendig oppfølging eller tilrettelegging, ikke er god nok. Her bør det imidlertid tas høyde for at enkelte i en overgangsfase kan ha behov for sosialhjelp før de kommer i gang med videre kvalifisering. På landsbasis var det om lag 20 prosent av de som avsluttet programmet i 2006 som mottok sosialhjelp i november året etter. Blant et flertall av sosialhjelpsmottakerne representerte denne støtten bare en av flere inntektskilder. Det var like fullt om lag 30 prosent av de som mottok sosialhjelp som hadde det som sin eneste inntektskilde (Mathisen 2008:23). Monitoren sier imidlertid ikke noe om varigheten på sosialhjelpsmottaket.

En annen temperaturmåler som sier noe om kvaliteten på det arbeidet bydelen og programrådgiveren gjør, er om det foreligger en konkret plan for videre kvalifisering eller utdanning etter introduksjonsprogrammet. I Fafos undersøkelse blant programrådgivere i introduksjonsprogrammet i 2007, svarte nesten 60 prosent at etter deres vurdering ville bare halvparten eller færre av de deltakerne de hadde ansvaret for være i arbeid eller under utdanning etter to år i program (Kavli et al. 2008). Hvor mye innsats som gjenstod – fra kommunens og deltakerens side – ville selvsagt variere. Poenget er at programrådgiveren gjør en viktig jobb dersom han legger til rette for at deltakeren ikke faller ut av kvalifiserings- og aktiveringstilbudet, men kan videreføre og slutføre sitt løp gjennom andre instanser. *Et spørsmål til sluttregistrering er dermed om det finnes en realistisk og forankret plan for hva deltakeren skal gjøre etter at han eller hun har brukt opp tiden i introduksjonsprogrammet.*

*Gjennomført norskttest/bestått norskttest* er også fornuftige delmål som bør kunne innlemmes i bydelenes måleparametre. I Utdanningsetatens system SITS registreres antall timer, oppmelding til norskprøver og gjennomføring av norskprøver i detalj.

## Avslutning

Det er rimelig å påpeke at det ligger stordriftsfordeler både i organiseringen og i registreringen av introduksjonsprogrammet i Oslo som ikke er hentet ut. En av utfordringene med å følge resultatene av introduksjonsordningen i Oslo er at registrene ikke snakker sammen. Å fylle ut samme informasjon flere ganger, men i ulike skjemaer, er lite effektiv bruk av tid og gir dårlig registerkvalitet. I Oslo prioriteres Socio, fordi det *må* fylles ut dersom kommunen skal få integreringstilskudd fra staten og deltakerne skal få introduksjonsstønad fra bydelen. Samtidig har Socio en høy brukerterskel, noe som trolig bidrar til at selv den styringsinformasjonen som ligger latent i systemet ikke hentes ut av bydelene. I tillegg mangler Socio foreløpig lett tilgjengelig informasjon om resultater, noe som gjør at systemet egner seg dårlig for å vurdere kvaliteten på bydelenes innsats i introduksjonsarbeidet for nyankomne. De resultatene som kan hentes ut fra Socio er dessuten de samme som rapporteres inn til NIR.

I den grad de foreliggende registrene kan brukes til å gi bydelen innspill om hvor de kan bli bedre, står NIR fram med det beste kodeverket. Dersom dette materialet systematiseres og deretter holdes opp mot del- og sluttmaal, vil bildet av hvilke bydeler som ikke driver gode program, og hvor forbedringspotensialet ligger, bli mer tydelig. Slike sammenlikninger vil også gi et mer robust grunnlag for å vurdere organiseringen av introduksjonsprogrammet i Oslo. Om det er en større prioritering av NIR, eller en utvidelse av Socio og koordinering med SITS som er mest effektivt, kan diskuteres. Et argument for å få på plass en løsning innenfor NIR er likevel at dette er et nasjonalt system, noe som vil gi langt mer omfattende kunnskapsgrunnlag enn et rent Oslo-basert system.

Det området som i størst grad kan og bør utvikles videre i kodeverkene, uavhengig av hvilket av de eksisterende registre det er snakk om, er konkretisering og registrering av delmaal. Beståtte norskprøver, formalisering av realkompetanse, godkjenning av utdanning tatt i utlandet eller fullføring av grunnskolefag er alt sammen delmaal i introduksjonen som er viktige å ha med i tillegg til sluttmaalet. Poenget er særlig viktig i perioder der bydelen har mange deltakere som har lang vei igjen til arbeid, eller i perioder der arbeidsmarkedet er lite åpent for nyankomne flyktninger og innvandrere. Sluttresultatet kan være godt selv med et dårlig introduksjonsprogram, og selv et godt program kan gi et dårlig resultat dersom det kun er overgang til arbeid etter to til tre år som måles.

## Litteratur

- Djuve, Anne Britt, Hanne Cecilie Kavli, Monica Lund og Tina Østberg (2001), *Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering. Resultater fra forsøk med heldags introduksjonsprogram for flyktninger*. Fafo-rapport 364. Oslo: Fafo
- Henriksen, Kristin og Kari Kraakenes (2010), *Monitor for introduksjonsordningen 2009*. Rapport 7/2010. Oslo/Kongsvinger, Statistisk sentralbyrå
- Kavli, Hanne, Anniken Hagelund og Magne Bråthen (2007), *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Fafo-rapport 2007:34. Oslo: Fafo
- Kavli, Hanne Cecilie (2004), *Hvordan gikk det etterpå? En oppfølging av tidligere deltakere i forsøk med introduksjonsprogram gjennom telefonintervjuer og registerdata*. Fafo-notat 2004:24. Oslo: Fafo
- Lund, Monica (2003), *Kvalifisering for alle. Utfordringer ved obligatorisk introduksjonsordning for nyankomne flyktninger*. Fafo-rapport 414. Oslo: Fafo
- Mathiesen, Bjørn (2008), *Monitor for introduksjonsordningen 2008*. Statistisk sentralbyrå rapport 2008/52. Oslo/Kongsvinger
- Mathiesen, Bjørn (2007), *Monitor for introduksjonsordningen 2007*. Statistisk sentralbyrå rapport 2007/43. Oslo/Kongsvinger

## Øvrige referanser

- IMDi-rapport 7-2008, Deltakelse og måloppnåelse. Resultatrapportering fra introduksjonsordningen 2007. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. <http://www.imdi.no/no/Kunnskapsbasen/Innholdstyper/Rapporter/20052/IMDi-rapport-9-2007-Integreringskart-200711/>
- IMDi (2008), Sett mål – oppnå resultater. Et verktøy i kommunenes arbeid med introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere. <http://www.imdi.no/Documents/BrosjyrerHefterHaandbok/Sett20mc3a5l20-20oppnc3a520resultater.pdf>
- Statistisk sentralbyrå (2009), Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere 2008. Frigitt 10 juli 2009. <http://www.ssb.no/vis/emner/04/02/50/introinnv/main.html>
- Oslo kommune, Kommunerevisjonen (2008), Intern kontroll i og rundt Socio. Rapport 2-2008. [http://www.kommunerevisjonen.oslo.kommune.no/rapporter\\_publicasjoner/2008/](http://www.kommunerevisjonen.oslo.kommune.no/rapporter_publicasjoner/2008/)
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Kodeverk i nasjonalt introduksjonsregister (NIR) fra 11 desember 2008. <http://www.imdi.no/no/Kunnskapsbasen/Innholdstyper/Brosjyrer/2007/Teknisk-dokumentasjon-om-NIR/>

## Hva er det med Oslo?

Oslo hadde i 2009 drøyt 200 flyktninger og innvandrere med rett og plikt til introduksjonsprogram. Til tross for at de er den største kommunen i landet også på dette området, presterer Oslo under gjennomsnittet med hensyn til deltakernes overgang til arbeid og/eller utdanning. I dette notatet ser vi kort på mulige årsaker til dette, først og fremst for å sette enkel statistikk over overgang til arbeid eller utdanning inn i en litt større sammenheng. Det påpekes at det ligger stordriftsfordeler både i organiseringen og i registreringen av introduksjonsprogrammet i Oslo som ikke er hentet ut. Én av utfordringene er at de ulike registrene man rapporterer til, foreløpig ikke snakker sammen. I notatet tas det til orde for å få på plass et felles registreringssystem som både er enkelt å bruke og lett å få informasjon fra. Videre at man i større grad konkretiserer og registrerer delmål i kodeverkene, i tillegg til noe mer omfattende sluttmaal.

Prosjektet er gjennomført på oppdrag fra Oslo kommune ved byrådsavdeling for kultur og utdanning, og det er finansiert av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.